

Doc. dr. sc. Dario Đerđa: Pravci reforme institucionalnog ustroja upravnog sudstva u Republici Hrvatskoj
Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45, 1/2008., str. 75.-94.

Dr. sc. Dario Đerđa

Docent na Katedri za upravno pravo i upravu Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci.

PRAVCI REFORME INSTITUCIONALNOG USTROJA UPRAVNOG SUDSTVA U REPUBLICI HRVATSKOJ

UDK: 342.9 (497.5)

Primljeno: 17. 01. 2008.

Izvorno-znanstveni rad

Cilj je ovoga rada razmotriti je li Hrvatskoj potrebna institucionalna reforma upravnosudskog sustava te koje alternative Hrvatskoj stoje na raspolaganju odluči li se za ovu reformu. Rad je podijeljen u pet dijelova. Nakon uvodnog dijela u kojem autor općenito problematizira o važnosti sudskog nadzora zakonitosti rada uprave i upravnog spora, analizira se stanje institucionalnog ustroja upravnog spora u Hrvatskoj danas. Zatim se razmatraju modeli ustroja upravnog spora u nekim europskim državama te se nastoji utvrditi postoji li jedinstveni europski model institucionalnog ustroja upravnog sudstva. Slijedi prikaz mogućih reformskih alternativa ukoliko se Hrvatska za takvu reformu odluči. U zaključku, autor sumira analiziranu problematiku te modele njezinog mogućeg prevladavanja.

Ključne riječi: *upravni spor, sudski nadzor, Upravni sud, Hrvatska.*

1. UVOD

Uz zakonodavnu i izvršnu, sudska je funkcija temeljna funkcija ustroja svake državne vlasti. Tradicionalna zadaća sudstva, pored odmjerenja kazni u kaznenim slučajevima, usmjerena je na zaštitu privatnih prava pojedinaca. Ova prava osnov imaju u pravnim odnosima u području građanskog, trgovačkog, radnog, obiteljskog i drugih prava, koje u pravilu obilježava jednaki položaj stranaka u tom pravnom odnosu. Međutim, veliki broj prava i obveza pojedinaca zasniva se, mijenja i prestaje u odnosu koji nastaje između fizičke i pravne osobe, s jedne strane, te državne ili lokalne vlasti, s druge. Ovaj vid pravnog odnosa obilježava subordinirani položaj fizičke ili pravne osobe u njemu. Drugim riječima, nadređenoj stranci dana je pravna privilegija autoritativnog odlučivanja o pravima i obvezama fizičke ili pravne osobe, što je jedna od temeljnih značajki ovoga, tzv. upravnopravnog odnosa.

Kako u postupcima podjeljivanja prava i propisivanja obveza iz upravnopravnog odnosa, državna ili lokalna vlast predstavlja javni interes, usvojeno je načelo da ovaj pravni odnos treba biti zaštićen od strane neovisnog sudskog tijela te da svatko tko smatra da su njegova prava povrijeđena radnjom javne vlasti ima pravo na učinkovito sudsko sredstvo. Stoga je sudski nadzor zakonitosti rada uprave jedno od najbitnijih pitanja upravnog prava svake države. Razvoj pravne

države kao imperativ je nametnuo uspostavljanje modela pravnog nadzora koji treba osigurati široku pravnu zaštitu u području upravne djelatnosti. Nositelj tog nadzora treba biti tijelo čija neovisnost i autoritet osiguravaju da se uprava u svom djelovanju kreće u okviru pravnih normi pozitivnog prava. Još vrlo rano u razvoju modernih država prevladalo je shvaćanje da upravo sudstvo predstavlja vrlo podesan oblik pravnog nadzora uprave, kako zbog svoje stručnosti, tako i zbog svoje organizacijske neovisnosti u odnosu prema upravi.¹

Mnogostruku važnost sudskog nadzora kao oblika nadzora nad upravom u hrvatskoj pravnoj teoriji istaknuo je Borković navodeći da uloga ovog nadzora kao jamca zakonitosti ne dolazi do izražaja samo u represivnoj naravi koja se izražava primjenom sankcije kad nastupi konkretna povreda pravnog poretka, već da on ima i naglašenu preventivnu funkciju, jer unaprijed utječe na tijek upravnog postupanja. Štoviše, s gledišta pravne teorije, upravo je sudski nadzor predstavljao najsavršeniji oblik nadzora nad zakonitošću akata upravnih tijela, odnosno djelovanja njihovih službenih osoba.² Stupanj u kojem je sudska zaštita zajamčena te koliko se učinkovito ona obavlja ključni je element pri ocjeni svakog modernog pravnog sustava. Načelo sudske zaštite osigurava zaštitu prava pojedinaca te preventivno sprječava prekoračenje ovlasti izvršne i upravne vlasti na štetu građana. U svezi s time i Europska unija pridaje izuzetnu važnost upravom sudovanju, jer se velika većina europskog prava nalazi u nadležnosti upravnih sudova, a poseban značaj daje se zaštiti javnog interesa te zaštiti ljudskih prava.³

Upravno sudovanje nerijetko se svodi na upravni spor, kao nadzornu djelatnost sudova pri ocjeni postupaju li tijela državne uprave u skladu s pravnim normama,⁴ premda se ta dva pojma sasvim ne preklapaju.⁵ Upravni spor je najznačajniji vid sudskog nadzora zakonitosti upravnog akta te upravo o ispravnom ustroju ovoga pravnog instituta uvelike ovisi učinkovitost sudskog nadzora nad djelatnošću uprave. Tako primjerice Dupelj ukazuje kako već i sama mogućnost pokretanja upravnog spora utječe na službenu osobu tijela koje vodi upravni postupak, tako da ovaj prilikom rješavanja upravne stvari daleko više obraća pozornost kako na sam postupak, tako i na utvrđivanje svih činjenica i okolnosti relevantnih za donošenje

¹ Ideja o sudskoj kontroli uprave razvila se u sklopu demokratske ideologije građanskog društva, zajedno s idejama o podjeli vlasti, narodnoj suverenosti, vladavini prava i drugima. U Hrvatskoj je sudska kontrola upravnih akata relativno star pravni institut, koji potječe iz 19. stoljeća. O tome vidi u Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 128.

² Loc. cit. te 483. Slično tvrdi i Cardona: «*Sudski nadzor je najsnažnije jamstvo pojedinaca u njihovom ophođenju s upravom.*». Cardona, Francisco, *Converging Judicial Control of the Administration in Europe, Judicial Reform and Administrative Justice*, SIGMA, 2005., str. 2.

³ Vidi u Kujundžić, Ivica, *Upravno sudstvo u Hrvatskoj i zemljama Europske unije*, *Upravno pravo i upravni postupak u praksi – aktualna pitanja i problemi*, Inženjerski biro, Zagreb, 2006., str. 7.

⁴ Jacobini, Horace B., *An Introduction to Comparative Administrative Law*, Oceana Publications, New York, London, 1991., str. 10. U Hrvatskoj pravnoj literaturi Borković je upravni spor odredio kao «*oblik sudske kontrole nad upravom i to u prvom redu kontrole upravnog (pojedinačnog, individualnog) akta*». Borković, *Upravno pravo*, op. cit., str. 483. I Dupelj upravni spor određuje na isti način. Dupelj, Željko, *Donošenje odluka u upravnom sporu*, *Pravo i porezi*, god. 12., br. 3., 2003., str. 38.

⁵ O tome više u Krbek, Ivo, *O upravnom sporu*, *Hrestomatija upravnog prava*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2003., str. 229-230.

zakonitog rješenja.⁶ Prema tome, već i sama mogućnost pokretanja upravnog spora utječe u pravcu zaštite prava građana i pravnih osoba, ali isto tako i na osiguranje zakonitosti u radu tijela državne uprave, drugih državnih tijela i drugih pravnih osoba koje temeljem javnih ovlasti rješavaju o pravima i obvezama u upravnim stvarima. Cardona smatra kako sudska presuda koja stavlja izvan snage nezakonit ili nepravilan upravni akt ili nalaže državi da naknadi štetu oštećenom građaninu, ne umanjuje učinkovitost i ugled uprave, već naprotiv, takva presuda doprinosi unaprjeđenju javne upravne djelatnosti, štiti javnu vlast države te stvara povjerenje građana u institucije države.⁷

Odredbе o upravnom sporu susreću se u pravnim porecima velike većine država svijeta pa tako i u pravnom poretku Republike Hrvatske. *Ustav Republike Hrvatske*⁸ člankom 19. stavak 2. propisuje: «Zajamčuje se sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti.». U svezi s time *Zakon o upravnim sporovima*⁹ u članku 1. propisuje: «Radi osiguranja zaštite prava građana i pravnih osoba te radi osiguranja zakonitosti sud u upravnom sporu odlučuje o zakonitosti akata kojima državni organi i organizacije koje imaju javne ovlasti rješavaju o pravima i obvezama u upravnim stvarima.». Dakle, nadzor zakonitosti upravnih akata i u Republici Hrvatskoj prvenstveno je osiguran kroz instituciju upravnog spora.

Međutim, u Hrvatskoj se danas može čuti cijeli niz primjedbi vezanih uz ustroj i funkcioniranje upravnog spora. Tako se primjerice ukazuje na nemogućnost ulaganja žalbe na odluke Upravnog suda, neusklađenost upravnog spora u Hrvatskoj s odredbama *Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*¹⁰ i sl. Čak i predsjednik Upravnog suda Republike Hrvatske, Ivica Kujundžić naglašava kako upravno sudovanje u obliku u kakvom je danas «u punoj mjeri ne osigurava Ustavom zajamčenu kontrolu pojedinačnih akata, upravnih tijela i tijela s javnim ovlastima» te vjeruje kako će reforma državne uprave nužno potaknuti i reformu upravnog sudovanja.¹¹

Iz svega navedenoga čini se da je reforma upravnog spora u Hrvatskoj neminovna, a o njoj se već duže vrijeme i raspravlja. Posebno aktualno pitanje koje će imati ključni utjecaj na reformu hrvatskog upravnosudskog postupovnog prava svakako ovisi o konceptu institucionalnog ustroja upravnog sudstva. Cilj je ovoga rada razmotriti je li Hrvatskoj potrebna institucionalna reforma upravnosudskog sustava te koje alternative Hrvatska ima odlučiti li se za ovu

⁶ Dupelj, Željko, Upravni spor – oblik sudske kontrole nad upravom, *Pravo i porezi*, god. 7., br. 10., 1997., str. 31.

⁷ Cardona, op. cit., str. 2.

⁸ *Ustav Republike Hrvatske*, Narodne novine, br. 41/01. i 55/01.

⁹ *Zakon o upravnim sporovima*, Službeni list SFRJ, br. 4/77. i 36/77. te Narodne novine, br. 53/91., 9/92. i 77/92.

¹⁰ *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99., 8/99. i 14/02.

¹¹ *Reforma hrvatske državne uprave*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2006., str. 67.

reformu. Rad je podijeljen u pet dijelova. Nakon uvodnog dijela u kojem autor općenito problematizira o važnosti sudskog nadzora zakonitosti rada uprave i upravnog spora, analizira se stanje institucionalnog ustroja upravnog spora u Hrvatskoj danas. Zatim se razmatraju modeli ustroja upravnog spora u nekim europskim državama te se nastoji utvrditi postoji li jedinstveni europski model ovog institucionalnog ustroja. Slijedi prikaz mogućih reformskih alternativa ukoliko se Hrvatska za takvu reformu odluči. U zaključku, autor sumira analiziranu problematiku te modele njezinog mogućeg prevladavanja.

2. NUŽNOST REFORME INSTITUCIONALNOG USTROJA UPRAVNOG SUDSTVA

Upravni spor uređen je *Zakonom o upravnim sporovima* koji je Hrvatska je u svoj pravni poredak preuzela iz pravnog sustava bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije. *Zakonom o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima*¹² izvršeno je više izmjena ovoga *Zakona* donesenog još 1977. godine, a *Zakon* je tijekom 1992. godine još dva puta mijenjan,¹³ čime je u određenoj mjeri, u trenutku njegova preuzimanja, prilagođen pravnom sustavu Republike Hrvatske. Prema članku 3. stavak 1. ovoga *Zakona* te člancima 13. i 23. *Zakona o sudovima* upravne sporove rješava Upravni sud Hrvatske.¹⁴ Ovaj Sud osnovan je i započeo je s radom 1. srpnja 1977. godine.¹⁵ Do tada je o upravnim sporovima u Hrvatskoj odlučivao Vrhovni sud Socijalističke Republike Hrvatske u čijem je sastavu djelovao posebni Odjel za upravne sporove. Osnivanjem Upravnog suda u njegovu su nadležnost preuzeti svi upravni sporovi dotadašnjeg Odjela za upravne sporove Vrhovnog suda Socijalističke Republike Hrvatske i upravno-računski sporovi koji su do tada bili u nadležnosti Višeg privrednog suda Socijalističke Republike Hrvatske. Osnivanjem specijaliziranog Upravnog suda u Hrvatskoj je 1977. godine napušten tzv. angloamerički sustav nadzora uprave putem redovnih sudova¹⁶ te je prihvaćen tzv. francuski sustav nadzora uprave od strane specijaliziranog suda.¹⁷ Iako je upravno sudovanje u Jugoslaviji bilo ustrojeno u dva stupnja, Hrvatski je zakonodavac prilikom preuzimanja *Zakona* odlučio da se upravni spor vodi

¹² *Zakon o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima*, Narodne novine, br. 53/91.

¹³ *Zakon o izmjenama Zakona o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima*, Narodne novine, br. 9/92 i *Zakon o izmjenama Zakona o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima*, Narodne novine, br. 77/92.

¹⁴ *Zakon o sudovima*, Narodne novine, br. 150/05. i 16/07.

¹⁵ Vidi navedeni *Zakon o upravnim sporovima* te *Zakon o redovnim sudovima*, Narodne novine, br. 5/77.

¹⁶ Angloamerički sustav nadzora uprave, tj. sustav nadzora uprave od strane redovitih sudova, povijesno je vezan uz Ujedinjeno Kraljevstvo, odakle se prenio na Australiju, Cipar, Estoniju, Dansku, Indiju, Irsku, Izrael, Kanadu, Maltu, Norvešku, Novi Zeland, Sjedinjene Države i sl.

¹⁷ Sustav posebnih upravnih sudova korijene vuče iz Francuske, pa se tako još naziva i tzv. francuski sustav, a zastupljen je u najvećem broju zemalja Europe, kao npr. Austriji, Belgiji, Finskoj, Francuskoj, Grčkoj, Italiji, Luksemburgu, Njemačkoj, Poljskoj, Švedskoj itd.

kao jednostupanjski. Tako u Hrvatskoj danas djeluje samo jedan upravni sud sa sjedištem u Zagrebu.

Svakako, već sama činjenica postojanja specijaliziranog upravnog suda u Hrvatskoj velika je prednost, jer, smatra Koprić, «*specijalizacija u sudstvu važna je pretpostavka kvalitetnog upravnog sudovanja i sudske kontrole uprave*».¹⁸ Na prednosti sustava posebnih upravnih sudova ukazivao je i Borković, posebno ističući stvaralačku ulogu koju su upravni sudovi odigrali u razvoju upravnog prava, što posebno vrijedi za francuski Državni savjet i austrijski Upravni sud.¹⁹ Specijalizirana zaštita od akata i radnji uprave kojima su povrijeđene nečije ustavne slobode i prava velika je prednost u nužnoj modernizaciji hrvatskog upravnog sudovanja. Međutim, u hrvatskoj znanstvenoj i stručnoj javnosti u posljednje se vrijeme susreće sve više stajališta kako postojeća sudska struktura sa samo jedim upravnim sudom ipak ne jamči dovoljan pravosudni kapacitet za nadzor odluka tijela javne uprave te da je u Hrvatskoj potrebno uvesti još jedan stupanj u upravnosudskom sustavu.²⁰

Rasprava o dvostupanjskom upravnom sudstvu u Hrvatskoj nije ništa novo te se o njoj ne govori samo u posljednje vrijeme. Godine 1997., potaknut ratifikacijom *Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda* Medvedović je javno upozoravao kako se ne smiju zanemariti odredbe ove *Konvencije*, osobito odredbu članka 6. stavak 1. koja iziskuje određenu reviziju upravnosudskog postupovnog zakonodavstva i preispitivanje opravdanosti postojanja samo jednog upravnog suda kao prvostupanjskog i posljednjestupanjskog suda u upravnim stvarima.²¹ I Borković je 2004. godine ustvrdio kako činjenica da u hrvatskom pravu nije predviđeno stupnjevanje sudskog nadzora u upravnom sporu, kao što je, više ili manje pravilo u drugim europskim zemljama, izaziva u praksi određene teškoće u svezi s provođenjem sudskog nadzora te je prema njegovom mišljenju reforma pravosuđa trebala početi prije svega reorganizacijom u oblasti upravnog sudovanja. Ujedno je predložio mogućnost uvođenja stupnjevanja upravnosudskog nadzora zakonitosti upravnih akata koji se u Europi, kada je u pitanju upravno pravosuđe uzima gotovo kao pravilo.²² Uvođenje drugog stupnja upravnog sudstva, kao jedan od važnih pravaca njegove modernizacije u Hrvatskoj, danas podržava i Koprić,²³ a isto razmišlja i Juričić ističući kako je danas već «*sasvim izvjesno da Upravnom sudu Republike Hrvatske predstoji preobrazba, te da u Republici Hrvatskoj više*

¹⁸ Koprić, Ivan, Upravno sudovanje u svjetlu prilagodbe standardima EU-a, *Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2006., str. 62.

¹⁹ Borković, *Upravno pravo*, op. cit., str. 489.

²⁰ O tome vidi primjerice Kujundžić, Upravno, op. cit., str. 7. te *Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2006.

²¹ Medvedović, Dragan, Upravno sudstvo u Hrvatskoj – prilog za povijesni pregled, *Zbornik odluka Upravnog suda Republike Hrvatske 1977.-2002.*, Narodne novine, Zagreb, 2004., str. 35.

²² Borković, Ivo, Upravno sudovanje i upravni spor u Hrvatskoj u vremenu od 1990. do danas, *Zbornik odluka Upravnog suda Republike Hrvatske 1977.-2002.*, Narodne novine, Zagreb, 2004., str. 44.

²³ Koprić, Ivan, Upravno sudovanje na području bivše Jugoslavije, *Hrvatska javna uprava*, god. 6., br. 1., 2006., str. 232.

*neće moći opstati upravno sudovanje organizirano samo u jednom stupnju, niti na dosadašnji način, a niti prema dosadašnjim postupovnim odredbama».*²⁴

Kritike na račun ustroja upravnog sudstva u Hrvatskoj nisu ograničene samo na krug hrvatskih pravnih stručnjaka, već one dolaze i iz Europske unije. Tako je u poglavlju 23. *Izješća Europske komisije od 9. studenoga 2005. godine o napretku Republike Hrvatske u pristupanju europskim integracijama za 2005.* utvrđeno: «U svim područjima pokrivenim *acquisem*, Hrvatska mora prilagoditi svoje institucije, upravljanje te upravni i sudski sustav standardima Unije s ciljem učinkovite primjene *acquisa* ili, kao što to može biti slučaj, omogućiti da se oni provode učinkovito čak i prije pristupa. Općenito, ovo zahtijeva stabilnu javnu upravu koja dobro djeluje, izgrađenu na učinkovitim i nepristranim javnim službama, te neovisnom i učinkovitom sudskom sustavu nadzora.»²⁵ I u Izješću koje je izradila misija stručnjaka za područje pravosuđa u svibnju 2005. godine, navodi se kako je upitno može li sadašnja sudska struktura, s jednim Upravnim sudom, jamčiti dovoljan sudski nadzor odluka koje donose upravna tijela. Štoviše, upozorava se da će se ovaj problem pokazati još intenzivnijim u budućnosti, poglavito u primjeni pravne stečevine Unije. Shodno stajalištima europskih pravnih stručnjaka i Freibert sugerira kako bi sustav upravnog sudstva u Hrvatskoj trebao biti «barem dvostupanjski», što bi omogućilo nadzor potpuno i pravilno utvrđenog činjeničnog stanja u prvom stupnju.²⁶

Dakle, činjenica je kako jednostupanjski sustav upravnog spora u Hrvatskoj nije model koji daje odgovarajuće rezultate, te bi iz gore navedenih razloga trebalo pristupiti reformi institucionalnog ustroja upravnog spora. Međutim, postavlja se pitanje koji su mogući modeli ovoga ustroja, te dominira li neki od njih u Europskoj uniji ili većini europskih država. Ujedno bi valjalo pozornost usmjeriti i na modele institucionalnog ustroja upravnog sudstva, prihvaćene u državama koje površinom i brojem stanovnika odgovaraju Hrvatskoj, kako bi se utvrdilo da li ovi modeli odgovarajuće funkcioniraju u takvim okvirima.

3. EUROPSKI MODEL INSTITUCIONALNOG USTROJA UPRAVNOG SUDSTVA

Danas je upravnosudska zaštita u većini europskih država uistinu ustrojena kao višestupanjska – negdje dvostupanjska, a negdje čak i trostupanjska. U nekim je državama ustrojena prema tzv. francuskom modelu, dok je u drugim državama prihvaćen tzv. anglosaksonski model ustroja upravnog sudstva. Upravni sporovi rješavaju se u okviru sustava redovitih sudova primjerice u Mađarskoj, Slovačkoj, Nizozemskoj, Rumunjskoj i Danskoj. U ovim se državama često susreće

²⁴ Juričić, Mirjana, Prikaz Upravnog suda Republike Hrvatske uz tridesetu godišnjicu suda, *Zbornik odluka Upravnog suda Republike Hrvatske 1977.-2007.*, Narodne novine, Zagreb, 2007., str. XV.

²⁵ European Commission, *Croatia 2005 Progress Report*, 9 November 2005, SEC (2005) 1424.

²⁶ *Reforma hrvatske državne uprave*, op. cit., str. 36.

dvostupanjski ustrojen sudski nadzor nad upravnim aktima. Tako se, primjerice, u Mađarskoj upravni sporovi u prvom stupnju rješavaju pred sudovima opće nadležnosti i to okružnim sudovima (eng. *county courts*) te Gradskim sudom Budimpešte (eng. *Municipal Court of Budapest*), dok u drugom stupnju odlučuje Vrhovni sud smješten u Budimpešti, na kojem je ustrojeno posebno Vijeće upravnih sudaca (eng. *administrative judicial colleges*).²⁷ Niti u Slovačkoj ne postoje specijalizirani upravni sudovi, već ovdje kao prvostupanjski sudovi u upravnim stvarima, ako zakonom nije drugačije propisano, odlučuju regionalni sudovi (eng. *regional courts*), a o žalbama protiv odluka ovih sudova odlučuje Vrhovni sud Republike Slovačke (eng. *Supreme Court of Slovak Republic*).²⁸ I u Nizozemskoj su upravni sporovi u nadležnosti sudova opće nadležnosti, tj. okružnih sudova (eng. *district court*).²⁹ Na ovim su sudovima ustrojena posebna «*upravna vijeća*» koja su specijalizirana samo za upravne sporove. Ulogu žalbenog suda u upravnim sporovima u pravilu ima sudska sekcija nizozemskog Državnog savjeta (eng. *Council of State*). Međutim, u Nizozemskoj svakako valja upozoriti na postojanje jednog specifičnog pravnog lijeka – tzv. instituta «*upravne žalbe*», koji se može koristiti u zakonom propisanim slučajevima. U slučaju korištenja ovoga pravnog lijeka nije dopušteno pokretati upravni spor. Tako se većina upravnih stvari u Nizozemskoj okonča već na ovoj razini.³⁰

Za razliku od navedenih država trostupanjski sustav upravnog sudstva u okviru anglosaksonskog sustava ima Rumunjska. Upravne sporove tijela upravnih vlasti u prvom stupnju ovdje rješavaju tzv. tribunali (eng. *tribunals*).³¹ U Rumunjskoj danas djeluje 42 tribunala, u okviru kojih se, osnivaju vijeća za upravne i porezne sporove. U drugom stupnju nadležni su žalbeni sudovi (eng. *courts of appeal*), koji ujedno u prvom stupnju odlučuju i o zakonitosti akata tijela središnje državne vlasti. Ustrojeno je 15 žalbenih sudova. Protiv prvostupanjskih odluka žalbenih sudova može se uputiti žalba Visokom sudu kasacije i pravde (eng. *High Court of Cassation and Justice*), kao najvišem sudskom tijelu u državi. U okviru žalbenih sudova mogu se osnovati posebna vijeća za upravne i porezne sporove.³² Slično

²⁷ U Mađarskoj postoji ukupno četiri razine sudstva. Tako postoji 111 općinskih sudova (eng. *local courts*), 20 okružnih sudova (eng. *county courts*), 5 regionalnih žalbenih sudova (eng. *Regional courts of appeal*) te Vrhovni sud (eng. *Supreme Court*). Vidi članak 16., *Act No 66 of 1997 on the Organization and Administration of Courts*, http://www.birosag.hu/engine.aspx?page=birosag_english_01_act.

²⁸ U Slovačkoj je sudski sustav ustrojen u tri stupnja. Na dnu sudske strukture su okružni sudovi (eng. *district courts*), zatim slijede regionalni, dok je na vrhu Vrhovnih sud Republike Slovačke. O tome više vidi na http://ec.europa.eu/civiljustice/org_justice/org_justice_svk_en.htm.

²⁹ I u Nizozemskoj postoji trostupanjski ustroj sudstva: pored okružnih sudova (eng. *district courts*) postoje i žalbeni sudovi (eng. *courts of appeal*) te Vrhovni sud (eng. *Supreme Court*).

³⁰ O ovome više vidi u *The Court System in the Netherlands*, Ministry of Justice, Amsterdam, 2002., str. 32.-37.

³¹ Tribunali su sudovi s pravnom osobnošću koji djeluju na okružnoj razini (eng. *caunty level*) i na području grada Bukurešta.

³² Više vidi u *Lege nr. 59 din 23 iulie 1993 pentru modificarea Codului de procedura civila, a Codului familiei, a Legii contenciosului administrativ nr.29/1990 și a Legii nr.94/1992 privind organizarea și functionarea Curții de Conturi*, Monitorul Oficial, nr. 177/1993. i *Lege nr. 304 din 28 iunie 2004 privind organizarea judiciară*, Monitorul Oficial, nr. 576/2004., 827/2005.

je i u Danskoj, gdje je sudska zaštita osigurana unutar sustava sudova opće nadležnosti, ustrojenog u tri stupnja, konkretno pred tzv. nižim sudovima (eng. *lower courts*), okružnim sudovima (eng. *district courts*) i Vrhovnim sudom (eng. *Supreme Court*), od kojih se uvijek koriste samo dvije instance.³³

Iako se upravni spor u ovim državama vodi pred sudovima opće nadležnosti, iako je zaključiti da se uglavnom u svim državama susreću specijalizirani odjeli koji rješavaju samo upravne sporove. Time se u praksi, unatoč nazivu i nadležnostima sudova, suci koji odlučuju u upravnim sporovima ipak specijaliziraju za vođenje upravo ove vrste sudskih postupaka, što svakako rezultira većom kvalitetom presuda.³⁴ S druge strane, veliki broj europskih država ima ustrojen sustav specijaliziranih upravnih sudova, koji su funkcionalno izdvojeni iz sustava sudova opće nadležnosti te im je najvažnija ili čak isključiva funkcija upravo rješavanje upravnih sporova. Posebno ustrojene upravne sudove tako primjerice imaju Francuska, Njemačka, Italija, Švedska, Finska, Poljska, Grčka, Turska itd.

U Francuskoj je primjerice ustrojen trostupanjski model upravnog sudstva, koji se može susresti i u još nekoliko zemalja. Ovdje postoji 37 upravnih sudova (franc. *tribunaux administratifs*) koji odlučuju u prvome stupnju. Osnovani su 1953. godine s ciljem rasterećenja Državnog savjeta. U drugom stupnju odluke donosi osam žalbenih upravnih sudova (franc. *cours administratives d'appel*), koji su osnovani 1987. godine na međuregionalnoj razini. Na vrhu upravnosudske strukture nalazi se Državni savjet (franc. *Conseil d'Etat*) koji o odlukama žalbenih upravnih sudova odlučuje kao kasacioni sud. Državni savjet, smješten u Parizu, izuzetno je važno tijelo francuske nacionalne vlasti, pa njegovoj ulozi valja posvetiti nekoliko riječi. On s jedne strane pravno savjetuje izvršnu vlast, a s druge ima funkciju vrhovnog upravnog suda. Iako formalno gledano nije tijelo sudske, već upravne vlasti, u pogledu vođenja postupaka djeluje isključivo kao sudske tijelo. Odlučuje o tužbama protiv odluka Predsjednika Republike i Kabineta ministara, kao i o žalbama na presude nižih upravnih sudova. U njegovoj je nadležnosti ujedno i nadzor odluka nacionalnih vlasti, kao što su npr. odluke i uredbе ministara, odluke središnje ustrojenih odbora, ali i rješavanje po žalbama koje se odnose na regionalne izbore. On ujedno ispituje suglasnost uredbi i upravnih odluka s Ustavom, međunarodnim ugovorima, zakonima, višim upravnim odlukama te općim načelima prava. Savjet ima ovlast suditi o zakonitosti svake odluke izvršne vlasti, osim vrlo uske kategorije tzv. «*akata vlade*». Kao takav, djeluje kao snažna kočnica djelatnosti izvršne vlasti. Kako predstavlja najviše pravosudno tijelo koje odlučuje o gotovo svim aktima izvršne vlasti, odluke Državnog savjeta mogu biti

³³ Schwartze, Jürgen, *European Administrative Law*, Sweet and Maxwell, London, 1992., str. 164.

³⁴ Upravo je nepostojanje odvojene nadležnosti sudaca koji rješavaju u kaznenim i građanskim stvarima i sudaca koji rješavaju u upravnim stvarima pred sudovima opće nadležnosti dovelo do reforme upravnog sudovanja u Estoniji. Ovdje su, u prvom redu zbog nedovoljne kvalificiranosti sudaca koji su rješavali upravne sporove, 2001. godine ustrojena četiri prvostupanjska upravna suda: u Tallinnu, Tartuu, Pärnuu i Jõhvi, sa vlastitim upravnim sucima. Više vidi State Estonica, *Administrative courts and administrative court reform*, http://www.estonica.org/eng/lugu.html?meny_id=369&kateg=39&alam=48&leht=2.

od izuzetnog značaja, kako za konkretan slučaj tako i za tumačenje prava uopće. Kako u Francuskoj, kao državi kontinentalnog pravnog kruga ne postoji formalno načelo presedana, niži sudovi slijede praksu Državnog savjeta čime se pravni okvir jednoobrazno provodi.³⁵

Trostupanjski sustav upravnih sudova ustrojen je i u Njemačkoj. Ovdje svaka federalna jedinica ima jedan ili više prvostupanjskih upravnih sudova (njem. *Verwaltungsgerichte*), na odlukukojih se može uputiti žalba visokom upravnom sudu svake države (njem. *Oberverwaltungsgericht/Verwaltungsgerichtshof*). Ukoliko se radi o primjeni nekog saveznog zakona, žalba se ne upućuje ovim sudovima, već izravno Saveznom upravnom sudu (njem. *Bundesverwaltungsgericht*) sa sjedištem u Leipzigu. Zanimljivo je spomenuti da se ovdje u nekim predmetima kao prvostupanjski javljaju tek visoki upravni sudovi te se onda žalba, naravno, izjavljuje Saveznom upravnom sudu. Štoviše, čak i ovaj Sud u nekim, iako rijetkim slučajevima može odlučivati kao prvostupanjski.³⁶

I Grčka, kao jedna od država kontinentalnog europskog pravnog kruga ima posebno ustrojene upravne sudove, također u trostupanjskom sustavu. U skladu s grčkim *Ustavom*,³⁷ u prvom stupnju upravne sporove rješavaju područno ustrojeni prvostupanjski sudovi (eng. *administrative courts*). U drugom stupnju odluke donose žalbeni sudovi (eng. *administrative courts of appeal*), također područno organizirani. No, u nekim slučajevima žalbeni sudovi rješavaju i u prvome stupnju. Konačno, uloga vrhovnog upravnog suda povjerena je grčkom Državnom savjetu (eng. *Council of State*), koji je u nekim važnijim upravnim stvarima ujedno i prvostupanjsko i posljednjestupanjsko sudske tijelo. Kako je grčki Državni savjet, ustrojen je po uzoru na francuski, pored rješavanja upravnih sporova, ujedno je nadležan i ocjenjivati usklađenost zakona s *Ustavom*. On je drugostupanjsko tijelo u slučaju da je u prvom stupnju odlučivao žalbeni sud. Ovlašten je odlučivati kako u sporu o zakonitosti upravnog akta (u slučaju pokrenutom s *recourse*, tj. *writ of annulment*) tako i u sporu pune jurisdikcije (u slučajevima pokrenutim s *writ of certiorari* te *clerical recourse*). Funkciju visokog upravnog suda vrlo specifične nadležnosti u Grčkoj obavlja i tzv. Računarno vijeće (eng. *Chamber of Accounts*). Odluka ovoga tijela neopoziva je te se nalazi čak i izvan nadzora Državnog savjeta.

Vrlo slična struktura upravnosudskog sustava susreće se i u Turskoj. I ovdje su ustrojeni prvostupanjski upravni sudovi, tzv. «*upravni tribunali*» (eng. *administrative tribunals*), koji u najvećem broju upravnih stvari odlučuju kao prvostupanjski i posljednjestupanjski sudovi. Ustrojeni su i tzv. regionalni upravni tribunali (eng. *regional administrative tribunals*), koji, kao drugostupanjska tijela,

³⁵ O tome više vidi u Debbasch, Charles, Ricci, Jean-Claude, *Contentieux administratif*, Dalloz, Paris, 2004. str. 152.-179.

³⁶ O ustroju upravnog sudstva u Njemačkoj više vidi u Leithoff, Ralf, *Introduction to the Public Administrative Jurisdiction in Germany*, *Hrvatska javna uprava*, god. 6., br. 3., 2006., str. 27.

³⁷ *The Constitution of Greece*, <http://www.ministryofjustice.gr/eu2003/constitution.pdf>, članci 93. do 95.

ispituju žalbe uložene samo na presude u određenim stvarima te na odluke o odlaganju ili neodlaganju izvršenja. Na vrhu upravnosudskog ustroja jest Državni savjet (eng. *Council of State*), kao kasaciono tijelo nad odlukama tribunala. Ujedno je ovlašten, ukoliko se to od njega zatraži, davati mišljenja o prijedlozima zakona koje podnose premijer i Vijeće ministara.³⁸

Iako je u svim ovim državama upravnosudski sustav ustrojen u tri stupnja, odlučivanje u upravnim sporovima u pravilu je dvostupanjsko. Ovdje je izuzetno zanimljivo spomenuti i primjer Švedske, gdje je pored trostupanjskog ustroja sudstva ponekad nemoguće ishoditi nadzor odluke čak i prvostupanjskog suda. U Švedskoj ustroj upravnosudskog sustava izgleda na sljedeći način. U prvom stupnju odlučuje 23 okružna upravna suda (eng. *county courts*). Oni pokrivaju, uz nekoliko iznimki, geografsko područje svake teritorijalno-političke jedinice. U drugom stupnju odlučuju četiri žalbena upravna suda (eng. *administrative courts of appeal*), koji su smješteni u Göthenburgu, Jönköpingu, Stockholmu i Sundsvallu.³⁹ Svaki od njih prima žalbe na odluke pet do šest regionalnih upravnih sudova u okviru svoje mjesne nadležnosti. Ukoliko je stranka nezadovoljna s odlukom okružnog upravnog suda, može se žaliti žalbenom upravnom sudu. Međutim po uloženoj žalbi ovdje predmet ponovo razmatra okružni upravni sud, koji ujedno ima ovlast žalbu usvojiti te izmijeniti presudu. No, da bi predmet uopće stigao pred žalbeni sud, regionalni sud mora najprije to dopustiti, što nije uvijek slučaj. Samo u taksativno navedenim upravnim stvarima, kao što su porezne stvari, skrb o djeci, duševno bolesnoj osobi i sl., dozvola okružnog suda nije potrebna te se predmet svakako mora proslijediti žalbenom sudu. Najviša upravnosudska instanca u Švedskoj je Vrhovni upravni sud Švedske (eng. *Supreme Administrative Court*) smješten u Stockholmu, koji je nadležan razmatrati žalbe na odluke žalbenih sudova. Njegova najvažnija funkcija je, u biti, stvaranje presedana, koji mogu predstavljati smjernice za rad nižih sudova, ali i upravnih tijela koja primjenjuju konkretan zakon. Niti na Vrhovnom upravnom sudu se neće razmatrati sve žalbe, već samo one koje sam Vrhovni sud odluči uzeti u razmatranje, a u tome odlučivanju on se vodi pravilom da će slučaj razmatrati samo ako ocjeni da je on od osobite važnosti kao presedan, odnosno da će se njegovo rješenje moći koristiti kao smjernica za rješavanje drugih sličnih slučajeva. Zanimljivo je istaknuti da vjerojatnost pogreške u odlučivanju žalbenog upravnog suda, u pravilu nije dovoljna da Vrhovni sud uzme slučaj u rješavanje i o njemu donese odluku. Tako u praksi Vrhovni sud rješava samo mali broj slučajeva u kojima je uložena žalba. On ujedno ne može ocjenjivati niti zakonitost propisa, kao što to mogu činiti najviša upravnosudska tijela u nekim drugim državama.⁴⁰

Sustav specijaliziranih upravnih sudova postoji i u Italiji, gdje upravni sudovi nadgledaju zakonitost upravnih akata. U prvom stupnju ovdje odlučuju

³⁸ Vidi <http://www.iasaj.org/juridic/fiches/membre/turqui.htm>.

³⁹ Sve upravne sporove vezane uz pitanja stranaca i državljanstva razmatra samo Odjel za useljenička pitanja osnovan pri Žalbenom upravnom sudu u Stockholmu.

⁴⁰ Vidi *Law and Justice in Sweden*, Swedish Institute, Stockholm, 2000., str. 42.-48.

regionalni upravni tribunali (tal. *Tribunali Amministrativi Regionali*). Žalba na odluku tribunala može se uputiti Državnom savjetu (tal. *Consiglio di Stato*), odnosno Savjetu za upravne sporove Regije Sicilije (tal. *Consiglio di giustizia amministrativa della Regione Sicilia*), čime je u Italiji prihvaćen dvostupanjski ustroj upravnih sudova.⁴¹

I u Finskoj je prihvaćen dvostupanjski sustav specijaliziranih upravnih sudova. Tako ovdje postoji osam regionalnih upravnih sudova (eng. *regional administrative courts*), koji naziv nose prema svojem sjedištu.⁴² Ujedno Alandski otoci koji uživaju izvjestan stupanj samostalnosti imaju svoj vlastiti upravni sud. U drugom i posljednjem stupnju odlučuje Vrhovni upravni sud (eng. *Supreme Administrative Court*), kao najviši sud u finskom upravnosudskom sustavu, u rangu s Vrhovnim sudom Finske. On odlučuje o žalbama na odluke upravnih sudova. Iako je u najvećem broju slučajeva žalbu na odluku upravnog suda moguće uložiti, slično kao i u Švedskoj, postoje određene upravne stvari u kojima o razmatranju žalbe uopće, odlučuje sam Vrhovni sud, npr. u slučajevima vezanim uz pravo osiguranja.⁴³

Sličan sustav ustrojen je i u Poljskoj, gdje u prvom stupnju odlučuje 14 regionalnih upravnih sudova (eng. *Voivodship Administrative Courts*), a u drugom Vrhovni upravni sud (eng. *Supreme Administrative Court*) smješten u Varšavi. Zanimljivo je naglasiti da ovdje upravni sudovi mogu samo ukinuti, poništiti ili potvrditi upravni akt, ali ne i donijeti novu odluku o pravima i obvezama pojedinaca. Iako postoji pravo žalbe na odluku upravnog suda Vrhovnom upravnom sudu, i ova žalba ima samo kasacijski učinak.⁴⁴

Međutim, u nekim se europskim državama mogu susresti sustavi u kojima je funkcija upravnog sudstva dijelom u okviru sudova opće nadležnosti, a dijelom u okviru specijaliziranog upravnosudskog sustava. Tako je npr. u Bugarskoj prvi stupanj upravnosudskog nadzora ustrojen u okviru sustava redovitih sudova, dok u drugom stupnju odlučuje specijalizirani upravni sud. Prema *Zakonu o organizaciji sudova*⁴⁵ kao prvostupanjski sudovi u upravnim sporovima odlučuju okružni sudovi (eng. *district courts*), u okviru kojih se mogu formirati građanski, trgovački, kazneni i upravni odjeli. U drugom stupnju odluke donosi Vrhovni upravni sud (eng. *Supreme Administrative Court*) smješten u Sofiji, nadležan za

⁴¹ Više vidi u Paleologo, Giovanni, *Steps of the Italian Administrative Law-suit*, http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi_contributi/paleologo2.htm.

⁴² To su upravni sud u Helsinkiju, Hämeenlinni, Kouvoli, Kuopio, Oulu, Rovaniemi, Turku i Vaasa.

⁴³ Više vidi u *Act on Administrative Courts*, Official Journal, no. 430/1999., *Decree on Administrative Courts*, Official Journal, no. 438/1999., *Administrative Judicial Procedure Act*, Official Journal, no. 586/1996.

⁴⁴ Više vidi u *Law on the System of Administrative Courts*, Journal of Laws, no. 153., 2002. i *Law on Administrative Courts Proceedings*, Journal of Laws, no. 29., 1990.

⁴⁵ *Law of the Judicial System*, State Gazette, no. 59/1994., članci 57. i 58.

područje cijele Bugarske.⁴⁶ I ovdje Vrhovni upravni sud odlučuje kao kasacijski sud. U skladu sa *Zakonom o organizaciji sudova*, on obavlja najviši sudski nadzor prava i jednake primjene zakona u upravnim stvarima.

Slično je i u Belgiji gdje u prvom stupnju odlučuju «*Upravni odjeli*» okružnih sudova (eng. *district courts*), kao sudova opće nadležnosti. Funkciju vrhovnog upravnog suda u Belgiji obavlja Državni savjet. Kako je belgijski Državni savjet ustrojen po uzoru na francusko istoimeno tijelo, on raspolaže i istim ovlastima. Tako uz pružanje pravnih savjeta izvršnoj vlasti te odlučivanje kao najviše sudsko tijelo u upravnim sporovima, Savjet ujedno nadzire odluke federalne vlasti, tj. kraljevske dekrete, uredbе koje donose ministri, odluke središnje ustrojenih odbora te odluke tijela regionalne vlasti, vlasti općina te provincijalnih i gradskih vlasti. On ujedno ispituje suglasnost uredbi i akata uprave s *Ustavom*, međunarodnim ugovorima, zakonima, višim upravnim odlukama te općim načelima prava. Državni savjet je kasacijski sud u odnosu na odluke upravnih sudova, što znači da on rješava slučajeve u kojima tužitelj smatra da upravni sud nije primijenio ili je pogrešno protumačio neku zakonsku odredbu.

Vrlo zanimljiv primjer ustroja upravnog sudstva može se naći u Češkoj. Novi pravni režim upravnog sudstva u Češkoj uređen je *Zakonom br. 150/2002 o upravnim sporovima*, s pratećim *Zakonom br. 151/2002 o izmjenama koje se odnose na usvajanje Zakona o upravnim sporovima* i *Zakona br. 131/2002 o rješavanju nekih pitanja sukoba nadležnosti. Zakon o upravnom sudstvu*⁴⁷ ovdje je ustrojio jednostupanjski sustav upravnih sudova. Specijalizirana sudska vijeća za upravne sporove, tzv. «*upravni sudovi*», djeluju pri regionalnim sudovima (eng. *regional courts*), kao sudovi prvog i posljednjeg stupnja, jer žalba na njihove odluke nije dopuštena, kao niti primjena drugih redovitih pravnih lijekova. No, u Češkoj postoji mogućnost ulaganja u dva izvanredna pravna lijeka, putem kojih se pokreće postupak pred Vrhovnim upravnim sudom (eng. *Supreme Administrative Court*). On tako odlučuje povodom kasacijske pritužbe (eng. *cassational complaint*) i zahtijeva za obnovu postupka (eng. *reopening of proceedings*). Iako je osmišljena kao izvanredni pravni lijek, tj. pravni lijek protiv pravomoćne odluke prvostupanjskog suda, kriterij dopuštenosti za kasacijsku pritužbu *Zakonom o upravnim sporovima* postavljen je vrlo široko. Tako se ona može uložiti protiv svake pravomoćne odluke «*upravnog suda*» u upravnoj stvari, ukoliko ta mogućnost nije izričito zakonom isključena. U ovom se postupku mogu ispitivati sve povrede materijalnopravnih odredbi, kao i greške u postupku pred upravnim sudom. Bitno je samo da se kasacijska pritužba pozove na jedan od kasacijskih razloga navedenih u *Zakonu*. Za razliku od ovoga pravnog lijeka,

⁴⁶ *Supreme Administrative Court Act*, State Gazette, no. 122/1997, 133/1998, 95/1999. Iako je Bugarska predvidjela formiranje Vrhovnog upravnog suda još 1991. godine člankom 125. *Ustava, Constitution of the Republic of Bulgaria*, State Gazette, no. 56/91., ovaj je Sud ustrojen tek pet godina kasnije, tj. 1. prosinca 1996. godine.

⁴⁷ *Law no. 150/2002 coll. the Code on Administrative Court Procedure, Law no.151/2002 coll. Act amending certain laws in relation to the adoption of the Code of Administrative Justice* te *Law no. 131/2002 coll. on Deciding Certain Conflicts of Competence*, Collection of Laws, no. 61, 2002.

obnova postupka se može koristiti samo u svezi zaštite od nezakonite radnje javne vlasti te u stvarima vezanim uz političke stranke. Pored odlučivanja o izvanrednim pravnim lijekovima, zadaća Vrhovnog upravnog suda u Češkoj je i osigurati zakonitost i uniformnost odluka regionalnih sudova, ali i tijela uprave. U nadležnosti Visokog upravnog suda još su izborna pitanja (valjanost izbora i glasanja, popisi birača itd.), pitanja lokalnih referenduma, kao i registriranje i prestanak političkih stranaka. On ujedno rješava pitanja sukoba nadležnosti između tijela upravne vlasti i/ili tijela jedinica lokalne samouprave.

Potpuno suprotan ustroj nalazi se u Sloveniji gdje je upravno sudstvo u prvom stupnju ustrojeno prema francuskom modelu pred specijaliziranim sudom, dok u drugom stupnju odlučuje Vrhovni sud, kao najviše sudske tijelo opće nadležnosti. U Sloveniji je 1997. godine ustrojen specijalizirani Upravni sud Slovenije (slo. *Upravno sodišče Republike Slovenije*) sa sjedištem u Ljubljani, a koji ima ustrojene dislocirane odjela u Mariboru, Celju i Novoj Gorici.⁴⁸ Mogućnost žalbe na odluku ovog suda vrlo je ograničena, a žalba se izjavljuje Vrhovnom sudu Republike Slovenije (slo. *Vrhovno sodišče Republike Slovenije*)⁴⁹ na kojem je ustrojen Upravni odjel.

Konačno, sustav upravnog spora ustrojen u samo jednom stupnju susreće se u Austriji. Ovdje je od 1876. godine ustrojen Upravni sud u Beču. Nadležnost Upravnog suda određena je *Ustavom*.⁵⁰ On u prvom i posljednjem stupnju odlučuje o zakonitosti upravnog akta, izuzev u slučaju šutnje uprave gdje odlučuje kao sud pune jurisdikcije. Tako se može ustvrditi kako trenutni ustroj upravnog spora u Hrvatskoj najviše nalikuje upravo austrijskom.

Iz svega ovdje izloženog može se zaključiti da u Europskoj uniji, ali i drugim europskim državama ne postoji jedinstveni institucionalni model upravnog sudstva. U nekim je državama on ustrojen u okviru sustava redovitih sudova, u nekima postoje specijalizirani sudovi koji rješavaju samo upravne sporove, dok je u nekim državama dio upravnosudskog sustava u okviru redovitog, a dio u okviru posebnog sudstva. Što se tiče stupnjeva odlučivanja također se ne može utvrditi postojanje pravila. Tako su neke države sustav upravnog sudstva ustrojile u dva stupnja, a neke u tri. Međutim, činjenica je da je jednostupanjski upravnosudski ustroj u Europi uistinu iznimka. U većini država koje su prihvatile trostupanjski sustav upravnog sudstva, drugi stupanj je žalbeni, što znači da se pred njim nadzire kako zakonitost odluka uprave tako i utvrđeno činjenično stanje, a treći samo kasacijski, s ovlasti isključivo stavljanja izvan snage pobijane odluke. U nekim državama, kao npr. Češkoj i Poljskoj, već je drugi stupanj samo kasacijski te je stoga ovlašten preispitivati samo zakonitost odluka.

U Europi, dakle ne postoji jedinstveni model institucionalnog ustroja upravnosudskog sustava. Čak i pravni sustavi država članica Europske unije

⁴⁸ Vidi članak 9. slovenskog *Zakona o upravnom sporu*, Uradni list Republike Slovenije, št. 105/06 i 26/07.

⁴⁹ Vidi članak 12. slovenskog *Zakona o upravnom sporu*.

⁵⁰ *Constitution of Republic of Austria*, <http://www.vesce.com/constitution/austria-constitution-eng.html>.

sadrže različita rješenja ustroja ovog sustava. Međutim, Koprić ukazuje kako se, unatoč različitim tendencijama i različitim polaznim pozicijama pojedinih zemalja, u čitavoj Europi primjećuje kretanje prema zajedničkom europskom modelu upravnog sudstva. Taj se model zasniva na određenim zajedničkim načelima upravnog prava i upravnog sudovanja, sličnostima u načinu osiguravanja sudske nadzora uprave, određenim tendencijama u razvoju sustava sudske nadzora uprave kao što je npr. rast specijalizacije s tendencijom osnivanja posebnih upravnih sudova, ali i postupcima sve sličnijom onima koje provode ostali sudovi, sve širi kontrolni zahvat upravnih odluka i djelovanja ili uvođenje bar dvostupanjskog nadzora, te zajedničkim načelima na kojima se mora temeljiti odluka ili djelovanje uprave, kao što su načela proporcionalnosti, pravičnog postupanja, transparentnosti, jednakog postupanja u jednakim slučajevima, neovisnosti, služenja javnom interesu i sl.⁵¹ Bez obzira na povijesne i kulturne razlike između sustava upravnog sudovanja u Europi, o sporom i dugotrajnom, ali ujedno i sigurnom ujednačavanju europskih sustava, tj. načela i mehanizama upravnog sudovanja, govori i Cardona, opisujući kako su države *«posuđivale»* elemente jedna drugoj u konstantnoj postupovnoj interakciji. On ujedno naglašava i ulogu Europskog suda u ujednačavanju upravne pravde u državama članicama Europske unije, stvarajući svojom sudsom praksom ujedno europsko upravno pravo. Konačno, zaključuje kako će ovo usklađivanje u budućnosti, s konstantnim razvojem novih mehanizama sudske suradnje između država članica Europske unije, a koje dodatno podupire *Ustav za Europu*, vjerojatno još i više jačati.⁵²

Dakle, činjenica je da je jednostupanjski upravnosudski nadzor u Europi iznimka te da najveći broj europskih država ima ustrojeno višestupanjsko upravno sudovanje. Stoga bi Hrvatska, s ciljem usvajanja europskih pravnih standarada sasvim sigurno trebala pristupiti reformi institucionalnog ustroja upravnog sudovanja te osigurati mogućnost ulaganja žalbe na odluku Upravnog suda.

4. PRAVCI REFORME

Najveći broj europskih država, kao što je naprijed prikazano, ima ustrojeno višestupanjsko upravno sudstvo. Stoga bi Hrvatska, s ciljem usvajanja europskih pravnih standarada upravnog sudstva i sama trebala pristupiti reformi institucionalnog ustroja te strankama osigurati mogućnost ulaganja žalbe na odluku Upravnog suda. Za Hrvatsku je dobra okolnost što Europska unija u svezi s usklađivanjem hrvatskog pravnog sustava zahtjevima europske zaštite prava i pravnih interesa građana, unatoč iznijetim primjedbama ne postavlja zahtjev za uvođenjem konkretnog modela upravnog sudstva. To Hrvatskoj omogućuje da samostalno pronađe najbolji model zasnovan na trenutnim potrebama i

⁵¹ Koprić, *Upravno sudovanje u svijetu*, op. cit., str. 61.-62.

⁵² Cardona, op. cit., str. 3.-4.

moгуćnostima, ali i pravnoj tradiciji.⁵³ Europeizacija upravnog sudstva, naglašava Kujundžić, *«ne znači puko prepisivanje, odnosno poistovjećivanje s bilo kojim od navedenih organizacijskih ustrojstava, nego znači prihvaćanje onih standarada koji su već prisutni u upravnom sudstvu u zemljama Europske unije»*.⁵⁴

Tako su se u Hrvatskoj do danas, na osnovi razmatranja domaćih stručnjaka te sugestija stranih, isprofilirala neka gledišta u svezi s reformom institucionalnog ustroja hrvatskog upravnog sudstva. Borković je još 2004. godine ustvrdio da bi se reforma upravnog sudstva trebala odvijati paralelno sa reformom upravnog postupka te reorganizacijom teritorijalnog ustroja u Hrvatskoj. On je smatrao da bi se veliki broj područnih (regionalnih) i lokalnih tijela, županija, gradova i općina trebao svesti na mjeru koja bi omogućila efikasnije djelovanje područnog i lokalnog ustroja. U tom bi smislu u županijama, koje bi trebale biti teritorijalno veće od sadašnjih, prema njegovu mišljenju mogli biti ustrojeni upravni sudovi kao sudovi prvog stupnja, dok bi današnji Upravni sud odlučivao kao drugostupanjski sud povodom redovitih i izvanrednih pravnih lijekova na odluke prvostupanjskih sudova, s eventualnom mogućnošću da u prvom stupnju odlučuje protiv određenih upravnih akata kod kojih je zakonom isključena mogućnost žalbe. Ujedno je smatrao da ukoliko izostane takva reorganizacija teritorijalnog ustroja na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini, kao prijedlog za razmišljanje bi mogao poslužiti model prema kojemu su prvostupanjski upravni sudovi ustrojeni tako da pokriju područje više županija, kao npr. da upravni sud u Splitu pokrije područje Splitsko-dalmatinske, Dubrovačko-neretvanske, Šibensko-kninske i Zadarske županije.⁵⁵

U posljednje vrijeme posebno dominiraju dva modela mogućeg ustroja upravnog sudstva u Hrvatskoj, čiji se osnovi ipak mogu naći u ovdje izloženom Borkovićevom prijedlogu. Prema jednome modelu, dio sudaca postojećeg Upravnog suda mogao bi se izabrati u Vrhovni sud Republike Hrvatske, koji bi utemeljio posebni upravni odjel, dok bi se za prvostupanjsko sudovanje osnovao jedan sud s više teritorijalno decentraliziranih odjela ili više prvostupanjskih sudova u središtima hrvatskih regija: Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku. Prema drugome modelu, Upravni sud Republike Hrvatske postao bi drugostupanjski sud, a osnivali bi se prvostupanjski upravni sudovi u ista četiri najveća grada.

Koprić ukazuje kako je, naravno, ovdje moguće zauzeti i konzervativno stajalište, pa samo započeti s jačanjem postojećeg Upravnog suda, ponajprije povećanjem broja i jačom specijalizacijom sudaca. Moglo bi se primjenom prvog od navedenih modela, tj. osnivanjem Upravnog odjela u Vrhovnom sudu Republike

⁵³ Ovdje se radi o standardnoj praksi Europske unije koja takve zahtjeve nije postavljala niti pred druge države kandidate. Tako je primjerice prilikom ulaska Bugarske Unija samo zahtijevala da Bugarska provede europske standarde učinkovitog i profesionalnog sudstva. Međutim, Bugarskoj je prepustila primjenu lokalno utvrđenih reformi, ne zahtijevajući od nje da uvede neki konkretan model upravnog sudstva. O tome više u Parveva, Teodora, *Accelerating Judicial Reform in Bulgaria, Judicial Reform and Administrative Justice*, no. 7., SIGMA, 2005., str. 7.

⁵⁴ Kujundžić, Ivica, *Europeizacija upravnog sudstva – predstojeće reforme, Upravno pravo – aktualnosti upravnog sudovanja i upravne prakse*, Inženjerski biro, Zagreb, 2007., str. 4.

⁵⁵ Borković, *Upravno sudovanje*, op. cit., str. 44.-45.

Hrvatske, otvoriti mogućnost revizije odluka sadašnjeg Upravnog suda, no to bi, smatra on, Hrvatsku svrstalo u red manjeg broja europskih zemalja koje imaju takav ustroj dvostupanjskog upravnog spora, te bi se teško moglo zaključiti da je Hrvatska doista prihvatila europske standarde upravnog sudstva.⁵⁶

I Kujundžić smatra kako bi uvođenje posebnih upravnih sudova u prvom stupnju bilo dobro rješenje, jer bi uspostava odvojenih upravnih sudova potaknula daljnju specijalizaciju sudaca i jedinstvenost sudske prakse te bi tako ojačala povjerenje u sudski sustav. Analizirajući mogućnosti ustroja dvostupanjskog upravnog spora, on, pored navedenih modela vidi i mogućnost da se pri županijskim sudovima formiraju prvostupanjski odjeli za upravno sudstvo, pri čemu bi današnji Upravni sud postao žalbenim.⁵⁷

Međutim, Omejec, upozorava kako s uvođenjem dvostupanjskog upravnog sudstva ipak ne bi trebalo pretjerano žuriti, već pitanje ustroja i optimalne organizacije upravnog sudstva treba dobro raspraviti. Ona opravdano naglašava kako moguća odluka o ustroju dvostupanjskog upravnog sudstva otvara brojna pitanja, posebice zbog činjenice da bi u tom slučaju bilo vrlo teško osigurati djelotvornu provedbu ustavnog jamstva na donošenje sudske odluke u razumnom roku, propisanu člankom 29. stavak 1. *Ustava Republike Hrvatske*.⁵⁸ Dalje ističe kako treba uvažiti činjenicu da se upravnosudski postupak provodi tek nakon okončanja upravnog postupka. Budući da se u oba postupka odlučuje o jednom te istom pravu ili obvezi stranke, nužno je da se upravni postupak i upravni spor urede na način koji će osigurati efikasnu provedbu ustavnog jamstava, ali i jamstva *Konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda* na donošenje odluke o konkretnoj pravnoj stvari u razumnom roku.⁵⁹

Kako je na prostoru bivše Jugoslavije u oblikovanju dvostupanjskog upravnog sudovanja najdalje otišla Slovenija, Hrvatska bi svakako trebala iskoristiti pozitivne i negativne odjeke reforme upravnosudskog sustava u Sloveniji. Konkretno, Slovenija je 1997. godine donijela novi *Zakon o upravnom sporu*⁶⁰ prema kojem je protiv svake odluke suda dopuštena žalba te je u Sloveniji ustrojen dvostupanjski upravni spor. U prvom stupnju odlučuje Upravni sud Republike Slovenije, kao specijalizirani sud s četiri teritorijalno dislocirana odjela, dok je drugostupanjski sud, nadležan za žalbe protiv prvostupanjskih presuda Upravnog suda, postao Vrhovni sud Republike Slovenije, na kojem je ustrojen Upravni odjel. Tako je ovim *Zakonom* u upravnom odlučivanju u Sloveniji, primjećuje Jerovšek, čak i

⁵⁶ Koprić, Upravno sudovanje, op. cit., str. 63.

⁵⁷ *Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja*, op. cit., str. 106.

⁵⁸ Omejec, Jasna, Prilog reformi upravnog spora – odnosi između upravnog i ustavnog sudovanja u Republici Hrvatskoj, *Upravno pravo i upravni postupak u praksi – aktualna pitanja i problemi*, Inženjerski biro, Zagreb, 2006., str. 12. Praksa Ustavnog suda jasno pokazuje da su povrede ustavnog jamstva na donošenje upravnosudske odluke u razumnom roku i danas vrlo brojne i učestale, iako se radi o samo jednom stupnju upravnog spora.

⁵⁹ Ibid., str. 13.

⁶⁰ *Zakon o upravnom sporu*, Uradni list Republike Slovenije, št. 50/97., 65/97. te 70/00.

u manje važnim predmetima, uveden četvorostupanjski postupak, koji obuhvaća dva upravna i dva sudska stupnja.⁶¹

Međutim, ova reforma upravnog spora u Sloveniji je polučila i neke negativne učinke. Naoko veća pravna sigurnost uzrokovala je porast broja sporova, a time i povećanje sudskih zaostataka. Tako je prve tri godine po uvođenju dvostupanjskog upravnog spora slovenski Upravni sud rješavao oko 3.000 sporova godišnje, a čak je na svaku treću presudu uložena žalba. Upravni odjel Vrhovnog suda tada se suočio s najvećim zaostacima u radu, u odnosu na druge odjele tog Suda čiji su zaostatci bili zanemarivi. Zanimljivo je primijetiti da je čak 80% uložених žalbi odbijeno,⁶² što u neku ruku može ukazivati i na zlouporabu prava na žalbu. Ovakva organizacija upravnog odlučivanja te preopterećenost Suda žalbama dovela je do nerazumno dugih postupaka odlučivanja o pravima i obvezama stranaka. Nastojanje države, dakle, da širim nadležnostima upravnog suda i dvostupanjskim suđenjem, u pravilu s obveznom javnom raspravom, zajamči više postupovne standarde, a time i veću pravnu sigurnost, zbog preopterećenosti sudova postiglo je suprotan učinak. Drugim riječima, pokazalo se da nije moguće svima osigurati takve standarde suđenja u razumnom roku.⁶³ Čak je i Europski sud za ljudska prava u slučaju *Lukenda v. Slovenija* 2005. godine, utvrdio «sistemsku povredu prava na suđenje u razumnom roku».⁶⁴ Iste je godine i slovenski Ustavni sud ocijenio *Zakon o upravnom sporu* neustavnim, jer strankama nije osiguravao učinkovito domaće sredstvo pravne zaštite u skladu s člankom 13. *Konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda*.⁶⁵ Stoga se u Sloveniji, silom prilika, ponovo pristupilo reformi upravnog spora te je donesen novi zakon koji bi trebao osigurati učinkovitije odlučivanje suda u upravnom sporu te spriječiti pretjerano dugo rješavanje upravnosudskih postupaka. Ustavno jamstvo prava na žalbu ili drugo pravno sredstvo iz članka 25. *Ustava Republike Slovenije* tada se počelo tumačiti na način da nije nužno u samom upravnom sporu oblikovati dvostupanjsko odlučivanje, već je za učinkovitu zaštitu prava dovoljno i da se nakon uložene žalbe unutar postupka donošenja upravnog akta uspostavi upravni

⁶¹ Jerovšek, Tone, Iskustva Slovenije u upravnom sudovanju i konceptualne promjene u regulaciji upravnog spora, *Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2006., str. 65.

⁶² Vidi Breznik, Janez, Otpрта vprašanja postopka v upravnem sporu, *VIII. dnevi javnega prava*, Pravni fakultet u Ljubljani, Portorož, 2002., str. 17.

⁶³ Jerovšek ovdje ističe kako je visok stupanj pravne zaštite u upravnom sporu u Sloveniji rezultirao svojom suprotnošću, jer je postao nedostižan mnogim strankama koje nisu mogle u razumnom roku doći do sudske odluke. Jerovšek, op. cit., str. 80. O tome vidi i Tratar, Boštjan, *Novi Zakon o upravnom sporu s pojasnili i stvarnim kazalom*, Legat, Ljubljana, 2006., str. 26.

⁶⁴ European Court of Human Rights, *Judgement Lukenda v. Slovenija*, no. 23032/02 from 6 October 2005, http://www.ius-software.si/EUII/EUCHR/dokumenti/2005/10/CASE_OF_LUKENDA_v._SLOVENIA_06_10_2005.html.

⁶⁵ Ustavni sud Republike Slovenije, *Odluka br. U-I-65/05-12 od 22. rujna 2005. godine*, Uradni list Republike Slovenije, št. 92/05.

spor kao učinkovito pravno sredstvo, kojim će se pobijani upravni akt podvrći presudi suda kao neovisnog tijela.⁶⁶

Danas, prema članku 11. novog slovenskog *Zakona o upravnom sporu*⁶⁷ u upravnom sporu odlučuje u prvom stupnju Upravni sud, ako zakon ne određuje drugačije, dok u skladu s člankom 12. Vrhovni sud Republike Slovenije odlučuje o upravnom sporu o zakonitosti akata izbornih tijela za izbore u domove državnog parlamenta i izbore predsjednika države, o žalbama i reviziji te o sukobu nadležnosti između Upravnog i drugih sudova. Međutim, u novom je zakonu, upravo zbog velikog broja uložених žalbi, i s tim u vezi dugih rokova rješavanja predmeta pravo na žalbu tako ograničeno da se, smatra Jerovšek, «*opravdano može govoriti o u pravilu jednostupanjskom upravnom sporu*».⁶⁸ Konkretno, žalba je prema članku 73. stavak 1. *Zakona* dopuštena samo ako je Sud sam utvrdio drugačije činjenično stanje nego što ga je utvrdila tužena stranka, tj. upravno tijelo, te je na osnovi toga promijenio pobijani upravni akt, ili ako je sud odlučio o povredi ustavnih prava i sloboda nekog pojedinca. Uvjeti za žalbu su kumulativno propisani, pa žalba nije dopuštena čak i ako Upravni sud sam utvrdi činjenično stanje i poništi pobijani upravni akt, a zatim vrati predmet na ponovno odlučivanje upravnom tijelu, kao niti u slučaju da Sud izmijeni upravni akt, bez da sam utvrdi činjenično stanje drugačije nego li ga je utvrdilo upravno tijelo, jer je tu riječ samo o drugačijoj pravnoj ocjeni istog činjeničnog stanja koje je utvrdilo upravno tijelo prvog stupnja te prekontroliralo žalbeno tijelo u upravnom postupku. Dakle, uvjet za podnošenje žalbe je isključivo meritorna odluka suda na osnovi drugačije utvrđenog činjeničnog stanja od strane Suda. Međutim, treba naglasiti da stavak 2. istoga članka na još jedan način ograničava pravo na podnošenje žalbe propisujući da pravo na žalbu protiv presude Upravnog suda imaju samo one stranke koje su sudjelovale u prvom stupnju upravnog spora. Dakle, ne samo tužitelj, već i zainteresirane osobe, kojima bi izmjena upravne odluke na prvostupanjskom sudu značila zadiranje u njihova prava, ali samo ukoliko su aktivno sudjelovale u prvostupanjskom postupku. Tako ograničenom mogućnošću ulaganja žalbe u Sloveniji je omogućeno brže donošenje upravnosudskih odluka i brže nastupanje pravomoćnosti pobijanog upravnog akta.

Stoga, upozorava Koprić, ukoliko se Hrvatska odluči za dvostupanjski upravni spor, mora se voditi računa o izbjegavanju pretjeranog opterećenja drugostupanjskog suda, što bi se moglo dogoditi kao posljedica brze reforme upravnog sudstva. On ujedno naglašava da je posebno važno osigurati dovoljan broj kvalitetnih sudaca, čiji se broj očito mora znatno povećati.⁶⁹ Omejec ovdje opravdano dodaje da bi se, odluči li se hrvatski zakonodavac na uvođenje dva

⁶⁶ Vidi Tratar, op. cit., str. 28.-29. Tako i Jerovšek navodi da se ovdje u obzir mora uzeti kako se u upravnom sporu ne radi o prvostupanjskom odlučivanju, jer prvostupanjski upravni spor u biti predstavlja već treći stupanj odlučivanja, nakon dva stupnja upravnog odlučivanja. Jerovšek, op. cit., str. 76.-77.

⁶⁷ *Zakon o upravnom sporu*, Uradni list Republike Slovenije, št. 105/06. i 26/07.

⁶⁸ Jerovšek, op. cit., str. 76.-77.

⁶⁹ *Reforma hrvatske državne uprave*, op. cit., str. 43.

stupnja upravnog spora, razlozi za žalbu protiv prvostupanjske presude nužno morali postaviti iznimno restriktivno, nadležnost drugostupanjskog upravnog suda morala bi se ograničiti samo na određena pravna pitanja i ujednačavanje upravnosudske prakse, a prvostupanjsko upravno sudstvo trebalo bi ustrojiti tako da bude u mogućnosti strankama osigurati sva temeljna postupovna jamstva, u pravilu, u sporu pune jurisdikcije, a sve to pod uvjetom da je moguće istodobno osigurati donošenje odluka, kojima se pravomoćno odlučuje o pravima i obvezama stranaka, u razumnim rokovima.⁷⁰

6. ZAKLJUČAK

Uzevši u obzir sve izloženo u ovome radu čini se kako jednostupanjski sustav upravnog spora u Hrvatskoj, posebno u obliku kako je uređen danas, nije model koji prema europskim standardima upravnog sudovanja građanima Hrvatske u potpunosti može osigurati ostvarivanje prava i pravnih interesa povrijeđenih radnjama državne uprave. Hrvatski model uređen je *Zakonom o upravnim sporovima* koji je na snazi još od 1977. godine. Iako je ovaj *Zakon* 1991. godine izmijenjen i dobrim dijelom prilagođen pravnom sustavu Republike Hrvatske, on nikada nije usklađen s europskim standardima upravnog sudovanja. Hrvatska, kao država s jedanostupanjskim sustavom upravnog sudstva, iznimka je u Europi. Kako neusklađenost hrvatskog sustava s europskim standardima upravnog sudovanja predstavlja prepreku ulasku i Hrvatske u Europsku uniju, u Hrvatskoj će se očito morati pristupiti reformi institucionalnog ustroja upravnog spora. Stoga se postavlja pitanje koji su uopće mogući modeli ovoga ustroja te koji bi od njih Hrvatskoj, s obzirom na veličinu teritorija, broj stanovnika te pravno naslijeđe, najviše odgovarao.

U Europi, pa tako i u Europskoj uniji ne postoji jednoobrazni sustav institucionalnog ustroja upravnog spora. Štoviše ne postoji čak niti sustav koji dominira nad ostalima. Tako neke europske države upravne sporove rješavaju u okviru redovitog sudskog sustava. Druge u tu svrhu imaju posebno ustrojene upravne sudove. Upravnosudski sustav neke se države ustrojile u dva, druge u tri stupnja, s različitim ovlastima drugostupanjskih sudova, koji negdje mogu samo staviti presudu prvostupanjskog suda izvan snage, dok je u drugim državama mogu i meritorno izmijeniti.

Smatram da bi Hrvatska, kao država kontinentalnoga pravnoga kruga trebala zadržati sustav specijaliziranih upravnih sudova, što je svakako hrvatska komparativna prednost. Ujedno smatram da bi se institucionalni ustroj upravnog sudstva u Hrvatskoj trebao izmijeniti, na način da se uvede mogućnost nadzora odluke prvostupanjskog suda. Najprihvatljivijim se čini model osnivanja četiri prvostupanjska upravna suda, sa sjedištima u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku.

⁷⁰ Omejec, op. cit., str. 13.

Time bi se građanima olakšao pristup sudu, posebice, ako rješavanje u sporu pune jurisdikcije i vođenje usmene rasprave postane pravilo, a ne iznimka. Međutim, ova opcija svakako nije jeftina, te bi u tu svrhu valjalo provesti istraživanje moguće opterećenosti svakoga od ovih sudova, kako bi se u svakome od njih predvidio dovoljan broj sudaca i savjetnika. Upravni sud Republike Hrvatske postao bi drugostupanjski sud, koji bi eventualno u nekim osobito važnim stvarima mogao odlučivati i u prvom stupnju te bi vodio računa o ujednačenosti upravnosudske prakse prvostupanjskih sudova. Međutim, u pripremi reformskih zahvata svakako bi valjalo provesti i detaljnu analizu mogućih nuspojava ove reforme, s ciljem izbjegavanja negativnih učinaka koji se mogu primijetiti na primjeru Slovenije. Ujedno, da li taksativnim navođenjem žalbenih razloga, nevezivanjem nastupanja izvršnosti uz pravomoćnost presude ili na drugi način, trebalo bi prevenirati moguću zlouporabu ustavnog prava na žalbu, koja bi inače veće jamstvo ostvarivanja prava i pravnih interesa građana mogla okrenuti upravo na njihovu štetu.

DIRECTIONS OF REFORM OF THE INSTITUTIONAL STRUCTURE OF ADMINISTRATIVE JUDICIARY IN THE REPUBLIC OF CROATIA

The aim of this paper is to examine whether Croatia needs institutional reform of the administrative judicial system and which alternatives Croatia has at its disposal if it decides upon this reform. This paper is divided into five parts. After the introductory part, in which the author generally problematises the importance of judicial supervision of the legality of the work of administration and administrative dispute resolution, the state of the institutional structure of administrative dispute resolution in Croatia today is analysed. Then, organisational models of administrative dispute resolution in certain European countries are considered and an attempt is made at trying to establish whether a unitary European model of institutional organisation of administrative judiciary exists. An analysis of possible reform alternatives follows in so far as Croatia decides on such reform. In the conclusion, the author summarises the analysis of the problem areas and models of its possible prevalence.

Keyword: *Administrative justice, judicial review, administrative court, Croatia*